

Maakuntaliittojen eriävät näkemykset ympäristöministeriön kaavoitus- ja rakentamislain (KRL) luonnoksen lausuntoversioon

Maakuntaliitot haluavat kiinnittää huomiota poikkeukselliseen lainvalmisteluprosessiin ja yhtyvät Kuntaliiton esittämään kritiikkiin prosessista.

Ympäristöministeriön asettama lainvalmistelun virkamiestyöryhmä ei työssään saavuttanut yksimielisyyttä. Pitkäaikaisesta työryhmävalmistelusta huolimatta lausuntokierroksella lausunto annetaan nyt ympäristöministeriön lakiluonnoksesta, eikä työryhmän työn tuloksesta. Työryhmä ei myöskään tule valmistelemaan asettamiskirjeessä sen tehtäväksi aikoinaan annettua ehdotusta uudeksi laiksi, vaan lakiluonnoksen valmistelua on tarkoitus lausuntokierroksen jälkeen jatkaa suljettuna virkatyönä ympäristöministeriössä.

Maakuntaliitot pitävät valitettavana, että työryhmätyöskentelyä ei jatketa, eikä osallistuminen lainvalmistelun kriittisiin vaiheisiin näin ollen ole mahdollista. Lakiuudistuksessa on edelleen epäselvänä ja avoimena useita kuntien ja maakuntaliittojen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä.

Maakuntaliitot pitäisivät oikeampana toimintatapana lakiin tarvittavien uudistusten perusteellista, laajapohjaista ja avointa valmistelua.

Maakuntaliitot kuitenkin kiittävät mahdollisuudesta esittää keskeiset eriävät näkemyksensä MRL-valmistelun lausuntomenettelyssä viestittäväksi. Maakuntaliitot esittävät seuraavan sekä viittaavat valmistelun aikana aiemmin lausumaansa.

Yleistä

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on alueidenkäytön suunnittelun osalta ollut toimiva laajan maamme eri osissa hyvinkin erilaisissa olosuhteissa ja vaihtelevien ohjaustarpeiden vallitessa. Meneillään olevan maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen (säädosluonnoksessa kaavoitus- ja rakennuslaki) tavoitteena on alun perin ollut mm. alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen, kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien tukeminen sekä lakitekstin selkeyden ja johdonmukaisuuden varmistaminen. **Pykäläluonnokset eivät tue näiden tavoitteiden toteutumista ja ovat osin näiden kanssa suorastaan ristiriidassa.**

Parhaillaan käynnissä oleva uudistus perustuu vuonna 2014 valmistuneeseen maankäyttö- ja rakennuslain arviointiin. Maakuntakaavoitus on tuon jälkeen kehittynyt aiempaa selvästi nopeammaksi ja sujuvammaksi mm. ympäristöministeriön vahvistusmenettelyn jäätyä pois.

Vuoden 2014 jälkeen maakuntakaava on käytännön välineenä yhteen sovittanut ja ratkaissut monia hankalia suunnittelukysymyksiä, jotka ovat liittyneet mm. rataterminaaleihin, tuulivoimaan, vähittäiskaupan suuryksiköihin, maa-ainesten ottoon ja jätteenkäsittelyyn. Kaikilla näillä suunnittelukohteilla on ollut laajoja vaikutuksia ympäristöönsä, ja ne ovat usein sijoittuneet jo aluevarauksinakin useamman kunnan alueelle. Tämä korostaa ylikunnallisen maankäytön suunnittelun merkitystä.

Maakuntakaavat sovittavat intressejä yhteen ja kattavat koko Suomen

Maakuntavaltuustojen päätöksillä hyväksyttävät maakuntakaavat 18 maakunnan alueella kattavat koko maan ja resurssitehokkaasti yhteen sovittavat alueidenkäytön tavoitteita valtakunnalliselta tasolta maakunnalliselle tasolle. Samalla ne sovittavat alueidenkäyttöä maakunnan kuntien ja naapurimaakuntien kesken, sekä eräissä maakunnissa vielä suhteessa Suomen naapurivaltioihin.

Monilla harvaan asutuilla alueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa kuntakaavat kattavat vain murto-osan maakunnan pinta-alasta, mutta samaan aikaan koko maakunnan alue on käytössä ja erilaisten intressiristiriitojen kohteena.

Maakuntaliitot yhtyvät Kuntaliiton MRL-työryhmälle toimittamiin, säädösluonnoksen maakuntakaavoitusta koskeviin huomioihin ja kritiikkiin.

Maakuntakaavoituksella ei muutoksen jälkeen pystyttäisi ohjaamaan ja yhteen sovittamaan ennakoivasti aluetalouden, luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja uusiutuvan energianhuollon kannalta keskeisiä maankäytön ratkaisuja. Kysymys on esimerkiksi kaivostoiminnan, maa-ainesten oton, tuulivoiman ja poronhoidon kaltaisista toiminnoista, joiden järjestäminen välttämättä vaatii yhteen sovittamista muiden maankäyttöintressien kanssa.

Näihin teemoihin liittyvät merkittävät elinkeinoelämän hankkeet tarvitsevat suunnittelullisen selkärangan. Teemojen jääminen aluerakenteen ulkopuolelle, sattumanvaraisen yhteistyön varaan, aiheuttaisi toteutuessaan väistämättä ongelmia ja investointihankkeiden viivästymistä.

Maakuntakaavoituksen merkitystä kyseisissä asioissa korostaa se, että ko. toimintoja sijoittuu erityisesti sellaisille kaupunkiseutujen ja asutuskeskusten ulkopuolella oleville alueille, joilla kuntien yleiskaavoitus on vähäistä, tai alueille, joilla kunnilla ei ole mainittavia resursseja yleiskaavojen laatimiseen näitä tarpeita varten. Toisaalta luonnonvarojen käyttö ja uusiutuvan energiantuotannon kysymykset liittyvät läheisesti viherrakenteeseen ja liikennejärjestelmään.

Maakuntaliitot yhtyvät Kuntaliiton kysymykseen siitä, missä näiden teemojen välttämätön yhteen sovittaminen on jatkossa tarkoitus suorittaa. Kysymme myös, onko olemassa riski, että näitä kysymyksiä ei jatkossa pystytä luontevasti ratkomaan millään suunnittelutasolla?

Kokonaisvaltaisuus ja yhteen sovittaminen ovat yleisemmässäkin mielessä osa kaavoitusjärjestelmän perustehtävää. Perustuslaissa (121 §) ja myös EU-lainsäädännössä alueellinen itsehallinto on ollut keskeinen periaate.

Säädösluonnoksessa esitetyt muutokset ovat myös näiden periaatteiden näkökulmasta ongelmallisia.

Ympäristöministeriö pyrkii säädösluonnoksen myötä merkittävästi heikentämään kuntien ja kuntayhtymien demokraattisen päätöksenteon pohjalta tapahtuvan suunnittelun merkitystä ja kasvattamaan valtion toimivaltaa alueidenkäytön valvonnassa. Maakuntaliitot eivät hyväksy tätä pyrkimystä.

Maakuntaliitot yhtyvät Kuntaliiton lausuntoon ELY-keskuksen tehtäviä koskevan säädösluonnoksen osalta. Maakuntaliitot vastustavat ELY-keskuksen valvontatehtävän laajentamista.

Maakuntaliittojen näkemyksen mukaan vuoden 2017 nk. KARALUSU-lakimuutoksen perustelut ovat edelleen ajantasaiset. MRL-uudistuksen valmistelun yhteydessä ei ole esitetty selkeitä perusteita, miksi asiaa tulisi arvioida toisin ja palata laajempaan valtion valvontaan alueiden käytön suunnittelussa. Muutos on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, eikä sen todellisia vaikutuksia ole vielä voitu arvioida. **Maakuntaliitot eivät yhdy perustelutekstissä esitettyihin näkemyksiin ja viittaavat tältä osin myös työryhmälle toimitettuun professori Aimo Rynnäsen muistioon ELY-keskusten kunnallisia päätöksiä koskevasta muutoksenhakuoikeudesta.**

Maakuntakaavan kattavuus ja oikeusvaikutteisuus eivät ole korvattavissa

Luonnostelluissa säädöksissä suunnittelujärjestelmään jää aukkoja maakuntakaavan merkittävän heikentämispyrkimyksen myötä. Säädösluonnoksessa maakuntakaavalle asetetaan tavoitteita, joita se ei esitetystä muodostaan enää pystyisi täyttämään.

Nykytilanteeseen verrattuna luonnostellut säädökset edustavat täydellistä muutosta. Nykyään kaikki maakuntakaavassa on oikeusvaikutteista, kun taas luonnostelluissa säädöksissä sitä olisivat vain harvat teemat, ja nekin rajallisesti. Muutos yksiselitteisen oikeusvaikutteisuuden tilanteesta luonnoksessa esitetyn kaltaiseen aiheuttaisi jatkuvaa tulkinnan vaikeutta osallisille. On helppoa nähdä, että syntyvä tilanne kuormittaisi eri oikeusasteita.

Myös muiden viranomaisten rooli hankaloituisi, kun esimerkiksi kulttuuriympäristöjä tai energiantuotantoa koskevissa lausunnoissa ja lupapäätöksissä ei voitaisi nojata oikeusvaikutteiseen maakuntakaavaan. Pistemäisesti toimiva lupajärjestelmä jäisi varsin yksinäiseksi ja irralliseksi ilman maakuntakaavan muodostamaa kokonaisvaltaista, oikeusvaikutteista taustaa. **Oikeusvaikutteista maakuntakaavaa ei ole sen alueellisen ja sisällöllisen kattavuuden vuoksi mahdollista korvata.**

Maakuntakaava on keskeinen osallistamisen väline, joka varmistaa elinympäristöön vaikuttamisen mahdollisuuden kaikilla alueilla. Jos lainsäädännöllä rajattaisiin maakuntakaavan oikeusvaikutukset vain valmistelussa esitetyn kaltaisiin teemoihin, halvaannuttaisi se toteutuessaan mahdollisuuden ratkoa joustavasti usein nopeasti eteen tulevia seudullisia ja yliseudullisia maankäyttökysymyksiä koko Suomessa.

Maakuntaliitot eivät hyväksy maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden heikentämistä esitetyllä tavalla, ja viittaavat OTT Aleksi Heinilän lausuntoon ylikunnallisesta maankäytön suunnittelusta maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa.

Maakuntakaavaan liittyvä siirtymäsäännös ei ole hyväksyttävä

Maakuntaliitot yhtyvät Kuntaliiton arvioon siitä, että maakuntakaavoja koskeva siirtymäsäännös, joka vaikuttaisi taannehtivasti lainvoimaisiin maakuntakaavapäätöksiin, ei ole edes periaatteellisesti hyväksyttävä.

Lopuksi

Maakuntaliitot tulevat esittämään syventävät ja täydentävät näkemyksensä lakiesityksen luonnoksesta aikanaan lausunnoissaan.